Bulletin d'actualité 88-3F

LE CHANGEMENT POLITIQUE AU NORD DU 60e PARALLÈLE

Jack Stilborn
Division des affaires politiques et sociales

Le 22 avril 1988 -
Révisé le 19 mars 1992

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992
En vente au Canada chez
votre libraire local
ou par la poste auprès du
Groupe Communication Canada -- Édition
Ottawa, Canada K1A OS9

N° de catalogue YM32-1/88-3-1992-03F
ISBN 0-660-93888-X

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

93-00947/

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE CHANGEMENT POLITIQUE AU NORD DU 60e PARALLÈLE

DÉFINITION DU SUJET

Au cours des dernières années, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest ont connu des changements politiques considérables. Les processus gouvernementaux et administratifs se sont transformés et l'on parle maintenant fréquemment de l'évolution vers le statut de province. Cette question a d'ailleurs beaucoup retenu l'attention en raison des dispositions de l'Accord constitutionnel de 1987 (dit Accord du lac Meech) concernant la création de nouvelles provinces. La possibilité de diviser les Territoires Nord-Ouest en deux terres autochtones, la partie appelée Nunavut et la partie ouest appelée Denendeh, a aussi été fort débattue. L'évolution en cours sur le plan politique est inextricablement liée au développement économique du Nord, au règlement des revendications territoriales des autochtones et à l'accession de ces derniers à l'autonomie politique, mais le cadre restreint du présent bulletin ne nous permettra d'en parler que très brièvement.

CONTEXTE ET ANALYSE

Le Yukon devint un territoire distinct en 1898; il était alors gouverné par un commissaire nommé, assisté d'un conseil de six membres, également nommés. Progressivement, ceux-ci ont été élus, et tous l'étaient en 1908. Le commissaire, le conseil et l'administration territoriale étaient au Yukon, et l'obtention du statut de province paraissait imminente. Toutefois, l'arrêt de la ruée vers l'or amena une très forte baisse de la population et, à la fin de la Première Guerre mondiale, le territoire était presque entièrement administré par le commissaire nommé par le gouvernement fédéral.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

À l'origine, les Territoires du Nord-Ouest comprenaient, en plus des territoires actuels, le Yukon, l'Alberta et la Saskatchewan. Ils obtinrent une assemblée élue en 1881 et un gouvernement responsable à partir de 1897. Toutefois, lorsque les provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan furent créées, en 1905, le reste des Territoires du Nord-Ouest revint au statut colonial et à une administration dirigée d'Ottawa par un commissaire et des fonctionnaires. Un conseil de six membres fut institué en 1921 pour conseiller le commissaire, mais ses membres habitaient aussi Ottawa. Cette situation dura jusqu'en 1951, lorsque la première session du conseil territorial, formé de membres élus de la vallée du Mackenzie, se tint dans le Nord. Les trois premières circonscriptions de l'Arctique de l'Est furent créées en 1966. À la suite des travaux de la commission Carrothers, établie en 1965 pour étudier l'évolution du gouvernement dans les Territoires du Nord-Ouest, le nombre des membres du conseil territorial fut porté à 16, dont certains élus et certains nommés, et le gouvernement territorial fut transféré à Yellowknife, tout cela en 1967. Il fallut attendre 1975 pour que les Territoires du Nord-Ouest soient dotés d'une assemblée législative complètement élue.

Le statut constitutionnel des deux territoires vis-à-vis du gouvernement fédéral est similaire à celui des municipalités vis-à-vis des gouvernements provinciaux. En réalité, cependant, ils ont maintenant beaucoup d'autonomie et ont presque un gouvernement responsable de fait. En 1979, l'honorable Jake Epp, alors ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, a ordonné au commissaire du Yukon de nommer un cabinet sur recommandation du chef du gouvernement, d'accepter ses conseils et de ne pas siéger à ce cabinet. Depuis lors, le commissaire joue le même rôle qu'un lieutenant-gouverneur. Presque en même temps, en 1978, la politique de partis faisait son apparition sur la scène territoriale: les indépendants n'obtinrent que deux sièges en 1978, un en 1982 et aucun en 1985. Le conseil exécutif est maintenant strictement choisi en fonction de l'appartenance à un parti et fonctionne comme si l'assemblée avait le pouvoir de lui retirer sa confiance, tout comme une assemblée législative provinciale. En octobre 1989, le cabinet du Yukon a posé un autre geste symbolique en accordant le titre de "premier ministre" au chef du

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

gouvernement, M. Tony Penikett. Ottawa examine actuellement cette décision, qu'il a le pouvoir de renverser.

L'assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest évolue également vers un gouvernement responsable, mais moins rapidement que celle du Yukon. Le commissaire territorial joue maintenant un rôle de "lieutenant-gouverneur" comme son homologue du Yukon. En octobre 1989, Dan Morris, Métis originaire d'Inuvik, a été le premier autochtone à être assermenté comme commissaire des T. N.-O. Les portefeuilles administratifs sont entre les mains des membres du conseil exécutif, choisis par les membres élus de l'assemblée dans leurs propres rangs. L'absence de partis à l'assemblée des Territoires du Nord-Ouest est un obstacle majeur à la création d'un gouvernement totalement responsable. L'assemblée fonctionne selon ce que l'on appelle le "gouvernement par consensus", bien que l'expression "gouvernement sans partis" paraisse plus juste. Il n'y a pas de responsabilité collective ni de procédure bien précise pour retirer la confiance de l'assemblée au conseil; cependant, un membre de l'exécutif peut être démis de ses fonctions par un vote de l'assemblée. Pourtant, sur certains sujets, il y a souvent des clivages bien marqués: entre l'Est et l'Ouest, entre les autochtones et les autres habitants. De plus, certains membres de l'assemblée travaillent au sein de partis politiques fédéraux ou sont connus pour leurs sympathies à leur égard: il semble donc probable que la politique de partis s'appliquera un jour aux élections territoriales.

L'administration des territoires a elle aussi évolué. Leurs gouvernements sont maintenant responsables de l'administration des services sociaux, du développement des petites entreprises, de l'éducation, du tourisme et de l'essentiel de la mise en valeur des ressources renouvelables. Cependant, la mise en valeur des ressources non renouvelables et l'aménagement du territoire continuent de relever du gouvernement fédéral. Les transferts et les subventions de ce dernier représentent environ 60 p. 100 du budget du Yukon et 80 p. 100 de celui des Territoires du Nord-Ouest, mais l'essentiel de l'administration des programmes se fait sur place. La bureaucratie du Yukon est très similaire à celle d'une province, mais celle des Territoires du Nord-Ouest s'en

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

distingue: elle est très décentralisée, en raison de l'immensité du territoire à administrer, et elle est régie par une politique visant à y accroître la présence des autochtones.

L'évolution politique, et le développement sociopolitique qui la sous-tend, fait partie des objectifs des gouvernements, territoriaux et fédéral. Au Yukon, le gouvernement néo-démocrate dirigé par M. Tony Penikett a entrepris en 1988 de vastes consultations mettant l'accent sur la participation des collectivités et des divers secteurs de la société à l'expansion et au renouvellement économique. Le rapport final, *Yukon 2000*, a été publié en avril 1988 et a attiré l'attention sur les liens entre les divers secteurs de l'économie et sur les principes qui serviront à orienter le développement social et économique du territoire. Il a aussi rendu compte des mesures prises par le gouvernement et de ses plans en matière d'expansion économique. Dans la mesure où ils favorisent le progrès économique, ces plans établis à l'échelon local pourraient également ajouter aux fondements de nouveaux changements politiques au Yukon.

Le 2 août 1988, le ministère fédéral des Affaires indiennes et du Nord a publié son rapport intitulé *Le cadre politique et économique pour le Nord*. Les principaux objectifs fixés dans cette déclaration de principes sont les suivants: établir des gouvernements entièrement responsables dans le Nord grâce au transfert de certains programmes fédéraux aux gouvernements territoriaux; régler les revendications territoriales des autochtones du Nord; promouvoir le développement économique; et accroître la souveraineté canadienne dans le Nord. Les chances de réaliser cet ambitieux programme ainsi que les obstacles qu'il rencontre ont été discutés à la 11e conférence nationale sur le développement du Nord, qui s'est tenue à Edmonton en octobre 1988.

L'évolution politique du Nord repose sur plusieurs processus critiques: la division des Territoires du Nord-Ouest en deux entités politiques, l'une à l'est et l'autre à l'ouest, et l'obtention du statut de province ou, tout au moins, d'une structure gouvernementale moins "coloniale" que la structure actuelle. Ces processus sont inextricablement liés aux négociations en cours sur les revendications territoriales et

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'autonomie politique des autochtones nous abordons ces trois questions séparément.

A. Les revendications autochtones

Même si les gouvernements fédéral et territoriaux se sont engagés à mettre en marche le processus de délégation de pouvoirs, il est clair que l'issue des négociations concernant l'autonomie politique des autochtones et que le règlement des revendications territoriales exerceront une influence déterminante sur la nature du développement qui surviendra dans le Nord ainsi que sur son échéancier. L'autonomie politique pourrait fort bien déterminer le statut constitutionnel des territoires, surtout des Territoires du Nord-Ouest, pour de nombreuses années à venir. Le fait de parvenir à un règlement sur les droits politiques des autochtones pourrait soit provoquer des revendications insistantes du statut de province, en particulier dans l'Arctique de l'Est, soit enlever toute pertinence à cette question. Les décisions relatives aux terres toucheront notamment le contrôle des ressources, qui aura des conséquences énormes tant sur l'orientation du développement économique futur que sur la question de savoir qui en profitera. Les règlements financiers influeront sur la viabilité, non seulement des collectivités autochtones, mais aussi des provinces ou des autorités régionales éventuelles. Il faut noter également que les diverses revendications du Conseil des Indiens du Yukon, dans ce territoire, et des Inuvialuit (Inuit de l'Arctique de l'Ouest), des Dénés, des Métis et des Inuit, dans les Territoires du Nord-Ouest, résultent de visions fort différentes de l'avenir de leur société, de leur économie et de leur politique. Les négociations sont depuis quelque temps dans une impasse au sujet de la délimitation des revendications territoriales entre les Dénés et les Métis d'une part et les Inuit de l'Arctique de l'Est d'autre part. C'est dans ce contexte qu'il faut envisager l'évolution constitutionnelle et la division des Territoires du Nord-Ouest.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, une décennie de négociations sur le statut de l'Arctique de l'Est, et sur les propositions des Inuit concernant leur propre territoire, ont abouti, en décembre 1989,

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

à la signature d'un accord de principe entre la Fédération Tungavik du Nunavut (FTN) ainsi que les gouvernements fédéral et territorial. L'accord intégral visant la revendication territoriale la plus importante au Canada a été signé à Igloolik le 30 avril 1990. L'accord vise des titres de propriété touchant 350 000 kilomètres carrés des Territoires du Nord-Ouest, une indemnisation financière de 580 millions de dollars (dollars de 1989) sur 14 ans et plusieurs dispositions complexes de gestion conjointe. Un accord final est prévu dans 18 mois.

Plus tôt, le 5 septembre 1988, le Premier ministre a signé un accord de principe avec les Dénés et les Métis de l'Arctique de l'Ouest, leur accordant des droits de propriété et d'exploitation des minéraux souterrains sur 10 000 kilomètres carrés, une indemnité de 500 millions de dollars qui sera versée en 20 ans à compter de 1990, et des droits spéciaux sur une superficie additionnelle de 180 000 kilomètres carrés, dont voix au chapitre relativement à toute décision concernant l'aménagement des terres, de la faune et des eaux. Les droits ancestraux et l'autonomie politique n'étaient pas visés dans l'accord; ces deux aspects devraient être négociés par les chefs autochtones et le gouvernement au cours des prochaines années. Même si le délai du 31 mars 1990 n'a pu être respecté, les négociations se sont poursuivies et un accord final, basé sur l'accord de principe, a été parafé le 9 avril 1990. Les deux gouvernements et les Dénés-Métis devaient ratifier et signer l'accord au plus tard le 31 mars 1991. Les divisions profondes qui existent entre les groupes autochtones ont cependant empêché l'accord provisoire de se concrétiser. Le gouvernement fédéral a annoncé qu'il essaierait par conséquent de conclure des règlements distincts.

Le contentieux permanent entre les Inuits et les Denés relativement à la limite ouest des terres revendiquées par les Inuit a refait surface en juin 1991. Les chefs de la nation dénée se sont vigoureusement opposés à une proposition fédérale (élaborée en réponse aux objections des Inuits à une limite proposée par un arbitre, en avril) qui aurait repoussé la limite ouest dans le secteur contesté du lac Contwoyto dans l'Arctique central. Cette limite, une fois établie, servirait à diviser le territoire en deux entités politiques séparées.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'aspect politique des revendications territoriales a de nouveau refait surface le 13 juillet 1991 quand le gouvernement fédéral a annoncé qu'il avait conclu une entente avec la bande Gwich'in. Cette entente qui accordait à la bande 22 291 km carrés de terres de la Couronne dans les Territoires du Nord-Ouest et 1 548 au Yukon, a été fortement critiquée par le premier ministre du Yukon, Tony Penikett, pour qui elle représente "la pire forme de colonialisme". Les responsables fédéraux ont rétorqué que le Yukon avait formellement participé aux négociations, mais s'était opposé à l'entente intervenue entre les autres parties.

Le 29 novembre 1991, une entente a été conclue au sujet des revendications territoriales et de l'autonomie gouvernementale entre les représentants des Indiens du Yukon, le gouvernement du Yukon et le gouvernement fédéral. Cette entente a mis un terme aux négociations qui se poursuivaient, par intermittence, depuis 1973 et qui ont engendré bien des contretemps frustrants. L'entente sur les revendications territoriales reconnaît aux autochtones un droit de propriété sur quelque 41 000 kilomètres carrés, leur accorde une compensation de 232 millions de dollars (dollars de 1988) et annule 30 millions de dollars de droits à des exemptions fiscales détenus par les Indiens vivant sur des réserves.

Les pouvoirs relatifs à l'autonomie gouvernementale, qui deront être définis en fonction des exigences respectives des Premières nations intéressées, pourront porter notamment sur la prestation des services sociaux, sur l'éducation, sur le développement économique et sur l'administration d'un système de justice tribale limité (sur lequel le *Code criminel* aura préséance). L'entente a par la suite été soumise à l'Assemblée générale du Conseil des Indiens du Yukon, et elle a été approuvée le 7 décembre 1991. Pour que l'entente soit mise en application, l'Assemblée législative du Yukon et le Parlement du Canada devront tous deux adopter des lois à cet effet.

Le 16 décembre 1991, la signature d'une entente de principe créant le Nunavut -- nouveau territoire dans l'est de l'arctique -- a été annoncée. L'entente doit être ratifiée par référendum par les résidents du territoire et par les Inuit. Ces référendums devraient se tenir en mars et en avril 1992. Il s'agit d'une entente portant sur des revendications

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

territoriales et non d'une entente créant un gouvernement autochtone autonome. Elle ne fait aucune différence entre le statut d'Inuit (peuple maintenant majoritaire dans la région) et celui des autres groupes en ce qui concerne le gouvernement futur du territoire.

Par cette entente, le gouvernement s'engage à constituer, au cours des 14 prochaines années, un fonds fiduciaire inuit de 580 millions de dollars, en échange de l'obtention de titres de propriété officiels sur plus de 80 p. 100 des quelque deux millions de kilomètres carrés revendiqués par les Inuit. Ces derniers obtiennent des titres de propriété incontestables sur approximativement 350 000 kilomètres carrés de territoire ainsi que les droits de chasse, de pêche et de trappe dans tout le Nunavut. Bien que louangée par les représentants des Inuit, cette entente a immédiatement été critiquée par les représentants des Dénés de la Saskatchewan, du Manitoba et des Territoires du Nord-Ouest, qui ont allégué qu'elle faisait abstraction de l'utilisation qu'ils avaient l'habitude de faire de divers seteurs du nouveau territoire.

B. Le statut de province

La question du statut de province pour les territoires a fait l'objet d'un débat animé ces dernières années, surtout en raison de l'Accord constitutionnel de 1987 qui prévoit que l'entrée de nouvelles provinces dans la Confédération exigerait le consentement unanime des provinces existantes et du gouvernement fédéral. Les gouvernements territoriaux, les députés de l'opposition et les groupes de pression étaient solidaires dans leur opposition à ce nouvel obstacle à l'accession éventuelle au statut de province. Ils ont vigoureusement exprimé leur opposition devant le Groupe de travail du Sénat sur l'Entente constitutionnelle, lors des audiences qu'il a tenues à Whitehorse, Yellowknife et Iqaluit à l'automne 1987, tout comme ils l'avaient fait devant le Comité mixte spécial sur l'Entente constitutionnelle, l'été précédent. Au début de 1989, plusieurs dirigeants du Nord se sont rendus jusqu'au Nouveau-Brunswick pour exprimer encore une fois leur opposition à l'Accord du lac Meech devant un comité de l'assemblée législative de cette

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

province. En octobre 1989, des comités spéciaux des assemblées législatives du Nouveau-Brunswick et du Manitoba ont publié des rapports recommandant des changements à l'Accord du lac Meech qui permettraient notamment de dissiper les inquiétudes des résidents du Nord. Ces inquiétudes ont de nouveau été évoquées en avril et mai 1990, dans le cadre d'une ronde d'audiences du Comité spécial de la Chambre des communes sur la résolution d'accompagnement de l'Accord du lac Meech proposée par le Nouveau-Brunswick. Dans son rapport (le rapport Charest), le Comité recommandait des modifications de nature à dissiper les inquiétudes du Nord.

Les deux gouvernements territoriaux ont pour leur part décidé de contester devant les tribunaux l'Accord de 1987. La Cour suprême du Yukon a rendu une décision préliminaire favorable à la requête du gouvernement du Yukon en août 1987. La Cour d'appel du Yukon (qui est en fait la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, siégeant à Vancouver) a infirmé cette décision. La Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest a accepté la contestation du gouvernement des Territoires en décembre 1987. L'appel du gouvernement fédéral, qui a été entendu à Edmonton, s'est terminé le 28 janvier 1988 lorsque la Cour d'appel a rejeté la poursuite des Territoires du Nord-Ouest. En juin 1988, la Cour suprême a refusé d'entendre en appel les gouvernements territoriaux, leur enlevant ainsi tout espoir de règlement de la question devant les tribunaux.

La violente réaction de tous les habitants du Nord devant cet important obstacle à leur évolution politique était compréhensible. Cependant, le débat a été vif lorsqu'on a voulu déterminer s'il serait souhaitable d'octroyer le statut de province aux territoires. Les arguments contre sont simples et directs:

- Les territoires ont très peu d'habitants et peu de ressources sur quoi lever des impôts.
- En vertu de la formule actuelle de péréquation, les territoires n'auraient droit à aucun paiement mais auraient pourtant besoin d'une aide considérable du gouvernement fédéral en raison de leurs coûts élevés de fonctionnement. S'ils devenaient des provinces, ils auraient

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

besoin d'un traitement spécial en matière de péréquation, à moins qu'ils ne le deviennent qu'après le lancement dans le Nord de mégaprojets qui accroîtraient leur assiette fiscale et leur population.

- L'accession des territoires au statut de province modifierait l'équilibre de la formule d'amendement de la Constitution, qui exige l'accord du gouvernement fédéral et des deux tiers des provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population canadienne.

Bien entendu, il y a également des arguments très clairs en faveur du statut de province pour le Nord:

- Les gens du Nord sont comme les autres; il est temps de mettre fin à la domination coloniale qu'ils subissent et à leur statut de citoyens de deuxième classe.
- L'Île-du-Prince-Édouard, qui a aussi une faible population et une petite assiette fiscale, a déjà le pouvoir d'opposer son veto à l'accession des territoires au statut de province (en vertu de l'Accord).
- La question financière est trompeuse. Les territoires ont actuellement besoin de subventions importantes du gouvernement fédéral pour couvrir leurs dépenses de fonctionnement et fournir des services, et ils reçoivent ces subventions. Qu'ils continuent de les recevoir au titre de la péréquation ne devrait pas gêner les autres provinces, puisqu'elles n'auraient pas à les payer (sauf au sens où leurs citoyens paient des impôts, ce qu'ils continueraient de faire).
- Les territoires exercent déjà en fait la plupart des pouvoirs des gouvernements provinciaux, mais sans l'autorité constitutionnelle voulue.
- La disposition exigeant pour modifier la Constitution l'accord de provinces représentant "au moins 50 p. 100 de la population du Canada" ne serait guère touchée par la création de provinces représentant au total moins de 1 p. 100 de la population.

Ce sont là les opinions extrêmes sur cette question, et un point de vue équilibré devrait tenir compte de plusieurs considérations réalistes. Tout d'abord, il n'est pas du tout certain que les habitants des territoires veuillent le statut de province. Les autochtones veulent

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

régler la question des revendications territoriales et de l'autonomie politique avant de déterminer si le statut de province serait plus avantageux que d'autres formes d'autonomie politique. Les Blancs ne s'entendent pas quant à savoir si les territoires sont prêts, particulièrement sur le plan économique, à accéder au statut de province; ceux du Yukon en semblent toutefois plus convaincus que ceux des Territoires du Nord-Ouest. Sans de grands projets de développement, un changement de la formule de péréquation ou une forme quelconque de statut économique particulier reconnue dans la Constitution (ce à quoi le Sud s'opposera inévitablement), il est très peu probable que les provinces du Nord pourraient se permettre de continuer à fournir les services qu'elles offrent actuellement.

Il ne faut pas voir la question du statut de province comme exigeant une réponse par oui ou par non. Les territoires peuvent continuer à *évoluer vers* le statut de province, en assumant de plus en plus de pouvoirs et de responsabilités relevant actuellement du gouvernement fédéral, lorsqu'ils sont prêts et disposés à le faire. Les règlements des revendications territoriales et de la question de l'autonomie politique pourraient servir d'étapes. Les deux territoires (trois, si les Territoires du Nord-Ouest se scindent) pourront suivre des voies différentes, ce qu'ils devraient probablement faire, vu leurs différences. Les efforts du Sud pour entraver cette évolution, comme les dispositions de l'Accord constitutionnel de 1987, se heurteront inévitablement à la résistance du Nord.

Les dirigeants des gouvernements territoriaux craignent d'être laissés pour compte dans les négociations constitutionnelles consécutives à l'échec de l'Accord du lac Meech. Ils ont fait savoir au comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes, dans le cadre des audiences qu'il a tenues dans le Nord en mars 1991, que les territoires entendent participer pleinement aux négociations constitutionnelles en disposant d'un droit de veto sur tout projet de modification de leur statut.

Le rapport du Comité, présenté aux deux Chambres du Parlement le 20 juin 1991, recommandait que les deux gouvernements des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

territoires soient invités à participer aux discussions constitutionnelles futures et qu'ils aient un droit de regard sur tout prolongement des limites provinciales à l'intérieur des territoires, ou sur la création de nouvelles provinces dans les territoires.

Les territoires ont franchi un premier pas vers le statut de province dans l'arène intergouvernementale quand, le 13 mai 1991, pour la première fois, leurs dirigeants ont été invités à participer, à part entière, à la conférence des premiers ministres de l'Ouest. Une autre première qui a eu lieu du 25 au 27 août, à savoir leur présence à la conférence annuelle des premiers ministres, a été un autre signe de l'évolution du statut politique des gouvernements des territoires.

C. La division des Territoires du Nord-Ouest

La division des Territoires du Nord-Ouest est envisagée depuis les années 1960. Les habitants du delta du Mackenzie l'avaient alors proposée parce qu'ils estimaient que leur développement politique était freiné par le faible degré de politisation de l'Arctique de l'Est. La commission Carrothers, cependant, s'était prononcée contre cette division, justement pour éviter de freiner le développement de l'Arctique de l'Est.

La question a de nouveau été soulevée dans les années 1970, lorsque l'Inuit Tapirisat du Canada a proposé de créer un nouveau territoire, le Nunavut, qui serait approximativement délimité par la ligne des arbres. Le gouvernement du Nunavut aurait les mêmes pouvoirs que celui des Territoires du Nord-Ouest actuels, avec en plus le pouvoir de planifier et de contrôler l'utilisation des terres. Vu que les Inuit représenteraient environ 80 p. 100 de population du Nunavut, la création de ce territoire reviendrait à leur donner l'autonomie politique.

La réponse initiale du gouvernement fédéral a été le rapport de M. C.M. Drury, Représentant spécial pour l'évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest. Commandé par le premier ministre et publié le 6 mars 1980, ce rapport recommandait de nouvelles études par le gouvernement et les habitants des Territoires du Nord-Ouest sur les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

conséquences d'une division et attirait l'attention sur le lien entre la division des Territoires et les revendications territoriales.

En 1980, l'assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest approuvait le principe de la division. Deux ans plus tard, un référendum a eu lieu sur le sujet. La majorité (56 p. 100) des votants se sont prononcés en faveur de la division, mais cela comprenait 82 p. 100 des voix exprimées dans l'Est. La participation a été très faible et le résultat beaucoup moins favorable dans l'Ouest. Ayant toutefois obtenu l'appui de la majorité des électeurs des Territoires, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a annoncé en 1982 qu'il approuvait en principe la création du Nunavut. Ottawa a aussi créé deux groupes régionaux pour travailler à un accord en vue de la division: l'Assemblée constitutionnelle du Nunavut (ACN), principalement formée d'Inuit, dans l'Arctique de l'Est, et l'Assemblée constitutionnelle de l'Ouest (ACO), formée de Dénés, de Métis et de Blancs, dans l'Arctique de l'Ouest.

L'approbation fédérale du principe de la division était sujette à quatre conditions, qui devraient être toutes respectées avant que l'on ne prenne des mesures:

- Les limites du Nunavut doivent être acceptées par les habitants des Territoires du Nord-Ouest.
- L'ensemble de la population des Territoires du Nord-Ouest doit se prononcer en faveur de la division.
- Les revendications des autochtones doivent être réglées avant la division.
- On doit s'entendre sur la répartition des pouvoirs entre les gouvernements territoriaux, régionaux et locaux.

Ces conditions ont soulevé de nombreux problèmes lors des négociations ultérieures entre l'ACN et l'ACO. Les propositions originales concernant la frontière différaient beaucoup, en raison d'opinions divergentes sur l'utilisation traditionnelle des terres, les voies de communication et de transport et la viabilité économique. L'élément le plus disputé était l'accès à la mer de Beaufort et à ses réserves de pétrole, et il y avait également des problèmes de chevauchement de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

revendications territoriales. De plus, les Inuvialuit de l'Ouest, qui habitent des localités le long de la mer de Beaufort, voulaient qu'on leur reconnaisse un statut particulier et qu'on leur donne l'autonomie politique par la création d'une municipalité régionale de l'Arctique de l'Ouest. Cela créait un double problème: quels seraient les pouvoirs de la municipalité, et serait-elle incluse dans le Nunavut ou dans le Denendeh (partie ouest)?

L'intérêt du Nunavut pour les Inuit de l'Est est évident, car il leur donnerait le contrôle politique de leur patrie. La proposition a cependant été critiquée, parce qu'elle pourrait avoir plusieurs conséquences indésirables:

- Le Nunavut pourrait bien ne pas réussir à créer une patrie pour tous les Inuit. Les Inuvialuit de l'Ouest ont des liens étroits avec la vallée du Mackenzie et pourraient choisir d'associer leur municipalité régionale au Denendeh plutôt qu'au Nunavut.
- La force actuelle des autochtones au sein des Territoires du Nord-Ouest, qui leur permet d'avoir la majorité à l'assemblée territoriale, se trouverait fragmentée. Les autochtones seraient minoritaires dans le Denendeh.
- Deux territoires plus petits et moins peuplés seraient plus faibles pour traiter avec Ottawa et les provinces.
- Le gouvernement serait plus coûteux et moins efficace et l'administration publique serait aussi moins efficace.

En raison de ces problèmes, les discussions, les négociations et les débats entre l'ACN et l'ACO se sont poursuivis pendant près de cinq ans. Finalement, en janvier 1987, les négociateurs Dénés et Inuit en sont arrivés à un accord sur la division des Territoires, et le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a annoncé qu'il appuyait cet accord. L'ACN et l'ACO prévoyaient de tenir un nouveau référendum sur la division au printemps de 1987. Toutefois, les pourparlers sur le tracé de la frontière ont été rompus à la suite de différends concernant la région proche de la frontière entre la Saskatchewan et le Manitoba ainsi que la mise en valeur des ressources

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

naturelles près de la partie est du Grand lac des Esclaves, où les revendications territoriales se chevauchent. En conséquence, le référendum n'a jamais eu lieu.

Depuis 1987, des efforts constants ont été faits par voie de négociation pour tenter de régler la question de la délimitation. En janvier 1989, devant l'impasse qui perdurait, la Fédération Tungavik du Nunavut a réclamé l'arbitrage du différend, démarche qui a abouti à la dernière proposition fédérale dont nous avons parlé plus haut, à la section A.

L'accord territorial de Nunavut, signé le 30 avril 1990, prévoit que les Inuit et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest établiront dans les six mois un processus politique visant à créer le nouveau territoire et à déterminer un mode de gouvernement, indépendamment du processus de revendication. En outre, dernièrement, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a décidé d'accélérer la création d'un nouveau territoire dans l'Arctique de l'Ouest. Le 6 juin 1991, une commission de cinq membres (portée à six le 8 juillet par la nomination d'une représentante des femmes) a été chargée d'examiner l'avenir constitutionnel de la partie ouest des Territoires.

L'entente du 16 décembre (voir partie A ci-haut), réglant les revendications territoriales des Inuit dans l'est de l'Arctique divise les Territoires du Nord-Ouest en deux: le nouveau territoire du Nunavut, situé à l'est, et le reste des Territoires du Nord-Ouest, qui devront être rebaptisés. L'entente doit maintenant être ratifiée par les résidents des Territoires du Nord-Ouest en général ainsi que par les Inuit au moyen de référendums distincts.

MESURES PARLEMENTAIRES

En octobre 1983, le Comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie politique des Indiens du Canada a signalé dans son rapport que la situation des autochtones des territoires était très différente de celle des autochtones qui vivent dans les provinces. Le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Comité a aussi souligné les liens entre les revendications territoriales, l'autonomie politique des autochtones et les discussions sur le statut constitutionnel des territoires.

En octobre 1987, la Chambre des communes s'est prononcée en faveur de l'Accord constitutionnel de 1987. En octobre et en novembre, le Groupe de travail du Sénat sur l'Entente constitutionnelle a tenu des audiences à Whitehorse, à Yellowknife et à Iqaluit. En février 1988, le Groupe de travail a déposé son rapport au Sénat. Les sénateurs libéraux, qui constituaient la majorité du Groupe de travail, ont appuyé à l'unanimité les recommandations du rapport alors que les sénateurs conservateurs s'y sont tous opposés. Ces recommandations étaient les suivantes:

- les dispositions de l'Accord constitutionnel qui autorisent les provinces à proposer des candidats au Sénat et à la Cour suprême devraient s'appliquer également aux gouvernements territoriaux;
- l'Accord devrait être modifié de manière à exiger que des représentants des gouvernements territoriaux soient invités à participer à toutes les conférences constitutionnelles futures sur la Constitution et l'économie;
- tout changement du tracé des frontières entre les provinces et les territoires devrait nécessiter le consentement des territoires en cause;
- l'accession des territoires au statut de province ne devrait être assujettie qu'à l'approbation du gouvernement fédéral et des territoires en cause;
- les droits ancestraux et issus de traités ainsi que la question de l'autonomie politique devraient continuer de figurer à l'ordre du jour des conférences constitutionnelles;
- les peuples autochtones du Canada devraient être reconnus en tant que sociétés distinctes.

Le 21 avril 1988, le Sénat a renvoyé la résolution constitutionnelle sur l'Accord du lac Meech à la Chambre des communes avec des modifications qui incluaient toutes celles recommandées par le Groupe de travail du Sénat. Celui-ci n'a toutefois aucun droit de veto relativement aux modifications constitutionnelles, et l'Accord a été approuvé par le Parlement lorsque la Chambre des communes a adopté de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

nouveau la résolution dans sa forme originale le 22 juin 1988. Lorsque la question a été débattue de nouveau dans la Chambre des communes, les inquiétudes des résidents du Nord ont été prises en compte dans le rapport de mai 1990 du Comité Charest concernant un projet de résolution d'accompagnement de l'Accord du lac Meech. Toutefois, comme le processus de ratification de l'Accord a échoué en juin 1990, la situation est revenue au statu quo constitutionnel de 1982.

Le 20 juin 1991, le Comité spécial mixte sur le processus de modification de la constitution du Canada a recommandé que les gouvernements des territoires soient invités à participer aux futurs pourparlers constitutionnels et qu'ils aient un droit de regard sur le prolongement des limites provinciales à l'intérieur des territoires ou sur la création de nouvelles provinces dans les territoires.

CHRONOLOGIE

1881 - Assemblée entièrement élue dans les Territoires du Nord-Ouest.

1897 - Gouvernement responsable dans les Territoires du Nord-Ouest.

1898 - Le Yukon devient un territoire distinct.

1905 - L'Alberta et la Saskatchewan sont constituées en provinces. Le reste des Territoires du Nord-Ouest revient à un statut colonial et est administré par un commissaire et des fonctionnaires installés à Ottawa.

1908 - Conseil entièrement élu au Yukon.

1921 - Création d'un conseil de six membres, tous nommés, basé à Ottawa et chargé de conseiller le commissaire des Territoires du Nord-Ouest.

1951 - Première session du conseil des Territoires du Nord-Ouest, avec quelques membres élus, à se tenir dans les Territoires.

1965 - Création de la commission Carrothers, Commission consultative sur l'évolution du gouvernement dans les Territoires du Nord-Ouest.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1966 - Création des trois premières circonscriptions de l'Arctique de l'Est dans les Territoires du Nord-Ouest.

1967 - Comme le recommandait la commission Carrothers, le conseil des Territoires du Nord-Ouest est porté à 16 membres, certains élus et certains nommés, et le gouvernement déménage à Yellowknife.

1975 - Première assemblée entièrement élue des Territoires du Nord-Ouest.

1978 - La politique de partis fait son apparition sur la scène électorale au Yukon.

1979 - Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien ordonne au commissaire du Yukon de nommer un cabinet sur recommandation du chef du gouvernement et d'agir selon ses conseils.

années 1970 - L'Inuit Tapirisat du Canada soulève la question de la division des Territoires du Nord-Ouest en Nunavut et Denendeh.

1980 - Le rapport de M. C.M. Drury, Représentant spécial pour l'évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest, recommande d'autres études sur les conséquences de la division des Territoires du Nord-Ouest et attire l'attention sur le lien de cette question avec les revendications territoriales.

1982 - Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien annonce qu'il approuve en principe la création du Nunavut. Ottawa autorise le financement de deux groupes devant négocier un accord sur les détails de la division: l'Assemblée constitutionnelle du Nunavut (ACN) et l'Assemblée constitutionnelle de l'Ouest (ACO).

1982 - Un référendum est tenu dans les Territoires du Nord-Ouest sur la question de la division. Globalement, 56 p. 100 des votants y sont favorables, mais l'apui est de 82 p. 100 dans l'Arctique de l'Est (Nunavut) et beaucoup plus faible dans le territoire proposé du Denendeh, où le taux de participation est aussi très faible.

1987 - L'ACN et l'ACO s'entendent en principe sur la division des Territoires du Nord-Ouest, et l'accord reçoit l'appui du Ministre. Ils ne peuvent toutefois s'entendre sur le tracé de la frontière, et le référendum prévu pour cette année n'a pas lieu.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- L'Accord constitutionnel de 1987, dit Accord du lac Meech, contient des dispositions qui entraveraient l'accession des territoires au statut de province. L'Accord prévoit également que les provinces participeront à la nomination des sénateurs et des juges de la Cour suprême, mais pas les territoires.

1988 - En février, le Groupe de travail du Sénat sur l'Entente constitutionnelle du lac Meech et sur le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest dépose son rapport, qui recommande d'importantes modifications à l'Accord afin de répondre aux doléances des habitants du Nord et des autochtones.

- Le 21 avril, le Sénat renvoie à la Chambre des communes la résolution sur l'Accord constitutionnel avec des modifications qui incluent les recommandations du Groupe de travail.

- Au printemps, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest fusionne l'ACN et l'ACO pour former une assemblée constitutionnelle intégrée, dotée d'un financement provisoire.

- Le 22 juin, la Chambre des communes vote pour la seconde fois en faveur de la résolution originale, de sorte que le Parlement approuve l'Accord du lac Meech sans tenir compte d'aucune des modifications du Sénat.

- Le 2 juin, la Cour suprême refuse d'entendre les territoires en appel quant à la validité de l'Accord du lac Meech.

- Le 2 août, le ministère des Affaires indiennes et du Nord publie un rapport intitulé *Le cadre politique et économique pour le Nord*, où il énonce notamment comme objectifs l'établissement de gouvernements entièrement responsables dans le Nord, le règlement des revendications territoriales et la promotion du développement économique du Nord.

- Le 5 septembre, le Premier ministre signe un accord de principe avec les Dénés et les Métis des Territoires du Nord-Ouest au sujet du règlement des revendications territoriales.

- Le 6 et le 22 septembre, Ottawa signe des accords de principe en matière d'énergie avec les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon respectivement.

1989 - Le 30 janvier, la Fédération Tungavik du Nunavut (FTN), demande l'arbitrage obligatoire pour établir la délimitation des revendications territoriales avec les Dénés et les Métis.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- Le 16 mars, le Cabinet fédéral ratifie l'accord-cadre concernant la revendication territoriale du Yukon.

- Le 2 octobre, le premier commissaire des T.N.-O. d'origine autochtone est assermenté.

- Le 8 décembre, un accord de principe est conclu au sujet de la revendication territoriale des Inuit, la plus importante au Canada.

1990 - Le 31 mars, un accord de principe est conclu au sujet de la revendication du Yukon.

- Le 9 avril, un accord final est parafé au sujet de la revendication des Dénés-Métis.

- L'Accord de revendication concernant Nunavut est signé le 30 avril.

- Le Comité Charest recommande des modifications afin de dissiper les inquiétudes des habitants du Nord relatives à la Constitution, mais l'Accord du lac Meech échoue lorsque sa ratification ne peut se faire avant la date limite du 23 juin.

- L'échec de l'accord avec les Dénés-Métis ainsi que la crise d'Oka intensifient les enjeux politiques du processus des revendications territoriales dans le Nord.

1991 - Les dirigeants du Nord insistent pour participer pleinement à toutes les négociations constitutionnelles.

- En juin, l'annonce d'une proposition fédérale fixant la limite ouest du territoire revendiqué par les Inuit (et qui pourrait servir de base à la division du territoire) soulève la colère des dirigeants dénés.

- Le 20 juin, le Comité spécial mixte sur le processus de modification de la constitution du Canada recommande d'accroître le rôle des territoires dans les changmenets constitutionnels.

- Le 13 juillet, une entente intervient sur les revendications territoriales des Gwich'in.

- Le 29 novembre, une entente sur les revendications territoriales et sur l'autonomie gouvernementale est signée entre les Indiens du Yukon et les gouvernements fédéral et territorial.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- Le 7 décembre, l'Assemblée générale du Conseil des Indiens du Yukon approuve l'entente sur les revendications territoriales et sur l'autonomie gouvernementale conclue le 29 novembre.

- Le 16 décembre, une entente sur les revendications territoriales est conclue entre les Inuit de l'est de l'Arctique, le gouvernement fédéral et le gouvernement territorial. Si elle est ratifiée, elle créera le nouveau territoire du Nunavut.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Abele, Frances. "Canadian Contradictions: Forty Years of Northern Political Development". *Arctic*, vol. 40, n° 4, décembre 1987, p. 310-320.

Assemblée constitutionnelle de l'Ouest. *Partners for the Future: A Selection of Papers Related to Constitutional Development in the Western Northwest Territories*. Yellowknife, 1985.

Assemblée constitutionnelle du Nunavut. *Bâtir le Nunavut: un document de travail accompagné de propositions en vue d'une Constitution de l'Arctique*. Ottawa, 1983.

Dacks, Gurston. "The Case Against Dividing the Northwest Territories". *Analyse de politiques*, vol. 12, n° 1, 1986, p. 202-213.

Dacks, Gurston. *A Choice of Futures: Politics in the Canadian North*. Toronto, Methuen, 1981.

Dacks, Gurston. "Politics on the Last Frontier: Consociationalism in the Northwest Territories". *Revue canadienne de science politique*, vol. 19, n° 2, juin 1986, p. 345-361.

Dacks, Gurston (éd.). *Devolution and Constitutional Development in the Canadian North* . Ottawa, Carleton University Press, 1990.

Drury, C.M. *L'évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest*. Rapport du Représentant spécial. Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1979.

Jull, Peter. "How Self-Government Must Come". *Options politiques*, juillet 1987.

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Groupe d'étude de la politique des revendications globales. *Traités en vigueur: ententes durables*. Ottawa, 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Nation Dénée et Association des Métis des Territoires du Nord-Ouest. *Devolution of Powers to the Government of the Northwest Territories: Provincehood and Self-Government*. 11e Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, document n° 51-88(2) déposé en novembre 1988.

Nerysoo, Richard. *"Provincehood When?" Canadian Parliamentary Review*, Hiver 1989-1990, p. 7-8.

Page, Robert. *Northern Development: The Canadian Dilemma*. Toronto, McClelland and Stewart, 1986.

Robertson, Gordon. *Northern Provinces: A Mistaken Goal*. Montréal, Institut de recherches politiques, 1985.

Sénat du Canada. *Rapport* du Groupe de travail sur l'Entente constitutionnelle et sur le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest. Ottawa, février 1988.

Whittington, Michael S. (coordonnateur de la recherche). *Le Nord*. Vol. 72 des études commandées par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.